



## Journal des anthropologues

Association française des anthropologues

94-95 | 2003  
Les ONG

---

# L'implication accrue des acteurs civils et non étatiques africains dans la gestion des politiques de sécurité

Les ambiguïtés de l'approche américaine

*The Increased Involvement of African Civilian and non-State Actors in the Management of Security Policies: The Ambiguities of the American Approach*

Niagalé Bagayoko–Penone

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/jda/1961>

DOI : 10.4000/jda.1961

ISSN : 2114-2203

### Éditeur

Association française des anthropologues

### Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2003

Pagination : 53-73

ISSN : 1156-0428

### Référence électronique

Niagalé Bagayoko–Penone, « L'implication accrue des acteurs civils et non étatiques africains dans la gestion des politiques de sécurité », *Journal des anthropologues* [En ligne], 94-95 | 2003, mis en ligne le 22 février 2009, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/jda/1961> ; DOI : 10.4000/jda.1961

---

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Journal des anthropologues

---

# L'implication accrue des acteurs civils et non étatiques africains dans la gestion des politiques de sécurité

Les ambiguïtés de l'approche américaine

*The Increased Involvement of African Civilian and non-State Actors in the Management of Security Policies: The Ambiguities of the American Approach*

Niagalé Bagayoko–Penone

---

- 1 Depuis le début des années 1990, dans le cadre de la *civilianization*, la politique de sécurité américaine a sans cesse davantage affirmé sa vocation à se faire le vecteur de la diffusion des valeurs démocratiques. L'expression *civilianization* (relations entre civils et militaires) est communément utilisée en référence à l'équilibre des pouvoirs entre les autorités militaires et civiles, équilibre devant prévaloir au profit de ces dernières, dans un contexte de transparence<sup>1</sup>. S'inscrivant dans une approche résolument libérale, la *civilianization* fait donc partie des incitations internationales à la démocratie, vouées à la promotion de cadres d'action à la fois respectueux des fondements de l'État de droit et des règles d'une économie de marché. Dans la conception américaine, les relations civilo-militaires se traduisent par le nombre de plus en plus grand d'acteurs associés à la gestion des politiques de sécurité, politiques qui désormais ne peuvent être considérées comme relevant exclusivement des fonctions régaliennes des États. Différents programmes d'instruction visent à inculquer l'idée que les armées ne sont pas au service des seuls États mais bien de la société civile dans son ensemble. D'où les tentatives pour impliquer dans la gestion des affaires de sécurité et de défense non seulement les autorités législatives – et non pas les seuls agents du pouvoir exécutif – mais aussi des acteurs non étatiques tels les ONG, les partis d'opposition ou les médias, afin d'étendre le contrôle civil à toutes les strates de la société. Inspirés des procédures en vigueur aux États-Unis, ces programmes enseignent à la fois les règles de contrôle démocratique sur l'action des forces armées régulières et les normes devant présider à la réinsertion des populations victimes des conflits (programmes d'instruction civique, stratégies de développement, d'emploi et de dialogue avec les autres membres des communautés locales). Il

convient donc d'analyser les mécanismes de socialisation politique à l'œuvre et les tentatives de formalisation des standards sécuritaires africains en fonction des normes et des valeurs qui prévalent aux États-Unis. Il apparaît que ces actions sont avant tout les instruments d'une stratégie d'influence passant par une tentative de pénétration et d'instrumentalisation des réseaux civils locaux par l'appareil militaire américain, qui coordonne l'action des autres agences américaines, gouvernementales (USAID) comme non-gouvernementales (ONG mais aussi instituts démocrate et républicain). Se pose en outre le problème de la réelle représentativité des acteurs identifiés aux États-Unis comme appartenant à une « société civile » locale, à l'évidence stéréotypée. Les programmes américains traduisent en réalité une incapacité à prendre en considération la multiplicité des institutions et des logiques par le biais desquelles un processus sécuritaire démocratique peut obtenir un soutien populaire.

## La promotion de structures institutionnelles consacrant la suprématie civile

- 2 Depuis le début des années 1990, aux États-Unis, les responsables du Pentagone mais aussi ceux du Département d'État et du Congrès, ont eu tendance à considérer que la gestion des relations entre civils et militaires constitue l'un des principaux paramètres permettant d'assurer l'enracinement durable de la démocratie dans les pays dits « en transition ». Selon cette perspective, les armées sont des acteurs incontournables du débat sur la gouvernance et les relations civilo-militaires ne peuvent être séparées du régime politique et de la stratégie de développement choisis par un État. Un certain nombre de programmes d'instruction a donc été instauré par le Pentagone, notamment le programme É-IMET et le CCRM (*Center for Civil-Military Relations*), auxquels peuvent accéder les responsables militaires et civils étrangers, qui se voient alors enseigner les principes d'une gestion responsable des ressources consacrées à la défense, de respect du contrôle civil sur l'institution militaire et des droits de l'homme internationalement reconnus<sup>2</sup>. En 1999, a de surcroît été créé l'ACSS (*Africa Center for Strategic Studies*) qui, à l'instar des autres centres ouverts précédemment sur les autres continents (*Marshall Center* pour l'Europe, *Asia Pacific Center*, *Center for Hemispheric Defense Studies* en Amérique latine), propose régulièrement des séminaires de formation en matière de bonne gouvernance sécuritaire, de stratégie et d'économie de la défense.
- 3 Selon le diagnostic américain, dans la majeure partie de l'Afrique, les institutions de commandement civil sont faibles et mal équipées pour assumer les rôles-clés que les autorités démocratiquement élues se doivent de tenir. Le personnel des ministères africains de la Défense est presque systématiquement constitué d'employés de bureau de niveau secondaire et n'a aucun rôle stratégique ou de planification. En substance, le ministère se résume aux forces armées, chapeautées par un ministre isolé et placé cérémonieusement, pour des raisons honorifiques, au sommet de la structure. C'est pourquoi sont fréquemment abordées, dans les programmes de formation américains, la façon dont les ministères de la Défense doivent être organisés et les sortes de compétences techniques dont ils doivent disposer. L'importance d'une hiérarchie civile au sein des appareils militaires est ainsi fréquemment soulignée. L'un des principaux volets du programme de restructuration des forces armées nigérianes mis en œuvre par le Pentagone entre 2000 et 2002 a consisté à encourager la mise en place, au sein du ministère nigérian de la Défense, d'une hiérarchie civile inspirée de l'*Office of Secretary of*

*Defense*, chargée des décisions à caractère politique au sein du Pentagone et strictement différenciée de la hiérarchie militaire, elle-même organisée autour du Comité des chefs d'état-major (*Joint Chiefs of Staff*). Par ailleurs, l'un des axes des formations proposées dans le cadre des programmes É-IMET est la réécriture des doctrines et des stratégies de sécurité, conformément à la méthodologie américaine. De même, l'ACSS a notamment pour mission d'aider les responsables civils participant à ses séminaires, à élaborer des stratégies de défense nationale, dans le cadre des jeux de rôles des *Capstone Exercises*.

- 4 Les programmes américains mettent aussi l'accent sur la formation de groupes de fonctionnaires civils qualifiés pour la planification, l'administration et la logistique militaire. Une importance particulière est ainsi accordée au processus de budgétisation. Pour les Américains, les questions de financement en matière de défense renvoient à un problème de légitimité politique. Les programmes civilo-militaires établissent un lien permanent entre sécurité et *good governance*. Depuis la fin des années 1980, les bailleurs de fonds internationaux ont exercé des pressions de plus en plus importantes sur les gouvernements africains pour que ceux-ci réduisent le montant des dépenses affectées au financement du secteur de la sécurité. Cette démarche s'intégrait dans ce qu'on appelait les trois « D » (Démocratiser, Démobiliser, Diminuer les effectifs). L'objectif de ces pressions, émanant notamment du FMI et de la Banque mondiale, était d'accroître les ressources disponibles afin de les diriger vers d'autres priorités de développement (éducation, santé notamment). La tendance a été de se concentrer exclusivement sur la réduction des dépenses. Les questions de maîtrise, telles que le renforcement des systèmes de gestion financière ou l'élargissement du débat politique sur l'identification et la prise en charge des besoins en matière de sécurité, ont été négligées. Or, les responsables américains ont tendance à considérer que cette approche opposant développement et sécurité est loin d'être toujours adaptée : pour attirer les capitaux et promouvoir un développement durable, les pays africains doivent parfois investir davantage et non pas moins dans le secteur de la sécurité. Désormais, on s'accorde aux États-Unis pour se concentrer sur le processus d'élaboration des budgets plutôt que sur les dépenses elles-mêmes. C'est essentiellement par le biais d'un enseignement dans le domaine de l'« économie de la défense » que les règles de contrôle budgétaire sont inculquées par les programmes américains. Aux États-Unis, le processus d'élaboration du budget, dit PPBS (*Planning-Programming-Budgeting-System*), adopté dès les années 1960, utilise une méthodologie analytique recourant aux techniques de gestion des affaires. Les modules « économie de la défense » des différents programmes d'études proposés aux responsables africains sont axés sur l'interrelation entre la sécurité nationale et l'économie<sup>3</sup>. Les spécialistes de la planification sécuritaire, qu'ils soient fonctionnaires civils ou officiers militaires, doivent être au fait des points forts comme des points faibles de l'économie nationale et des contraintes existant en matière de ressources. L'objectif affiché est de réfléchir à des mécanismes de renforcement entre défense et développement : les dépenses effectuées dans le domaine de la sécurité sont censées contribuer au développement en assurant un environnement propice à l'investissement et à la croissance économique.
- 5 Enfin, une insistance particulière est placée sur le rôle des corps législatifs en matière de sécurité. Selon les préceptes américains, dans un système démocratique, les parlements nationaux doivent avoir le pouvoir de réviser de façon effective les objectifs de la défense qui leur sont soumis par le biais des budgets qu'ils sont en charge d'approuver. En Afrique, le contrôle des civils sur les forces armées a toujours été exercé par

l'intermédiaire de l'exécutif au détriment des sphères législatives et judiciaires. Un nombre de plus en plus grand de pays africains confient au moins une partie des responsabilités à l'organe législatif pour l'affectation et le contrôle des dépenses liées à la défense ; même en présence de structures exigeant un certain degré de responsabilité de la part du corps législatif, les dirigeants africains disposent malgré tout souvent de l'autorité leur permettant d'outrepasser les limites qui leur sont imposées par les constitutions. Pourtant, l'inclusion des législateurs dans la gestion des rapports entre civils et militaires diminue le risque de voir l'armée considérer le pouvoir exécutif comme l'unique détenteur de l'autorité militaire et donc comme l'unique cible à attaquer si l'on veut renverser les institutions démocratiques. Se fondant sur ce type de raisonnement, les programmes américains mettent l'accent sur la nécessité de former les législateurs eux-mêmes, particulièrement au processus de contrôle budgétaire, en développant les compétences du corps législatif en matière de recherche, d'information, de surveillance et en aidant à la mise en place d'un système approprié de comités et de groupes parlementaires compétents. Les formations sont bien entendu fondées sur l'étude du rôle du Congrès américain, habilité à exiger des informations de la part de l'exécutif, à communiquer directement avec les forces armées et surtout à décider de l'orientation des budgets<sup>4</sup>.

## Une approche décontextualisée

- 6 L'impact réel des programmes américains à destination des élites civiles africaines est difficile à évaluer, mais semble malgré tout relativement limité. Tout d'abord parce que les pays bénéficiaires sont ceux dans lesquels les États-Unis identifient des intérêts stratégiques : l'Afrique du Sud et le Nigéria en ont été les principaux récipiendaires. L'Afrique du Sud dispose désormais d'une méthodologie inspirée de celle des démocraties occidentales, mais on ne saurait en attribuer le mérite aux seules actions américaines. Au Nigéria, les formations américaines ne semblent en rien avoir diminué l'importance du facteur prétorien dans la gestion de l'appareil d'État. Par ailleurs, les autres pays qui ont le plus bénéficié des programmes civilo-militaires sont ceux où la démocratie semble déjà relativement bien ancrée, à l'instar du Mali, du Sénégal, du Bénin ou du Ghana. En outre, les principes exposés dans les programmes américains se fondent le plus souvent sur le modèle de la relation entre civils et militaires, telle qu'elle est consacrée par les institutions américaines<sup>5</sup> : l'objectif implicite est de transposer le modèle organisationnel des États-Unis dans le contexte africain. Or, le système institutionnel américain consacre bien moins qu'il ne le prétend la distinction entre autorités civiles et militaires et la subordination de ces dernières aux premières : le rôle reconnu au président du Comité des chefs d'état-major, depuis la loi Goldwater-Nichols, démontre à l'inverse le rôle prépondérant des militaires dans le processus de décision politique. La tradition jominienne dont se réclament les États-Unis est également loin d'être dénuée d'ambiguïtés. Enfin, au cours des dernières années, les Commandements militaires régionaux (CINC's) sont devenus des concurrents objectifs sur le terrain de la hiérarchie civile du Pentagone, mais aussi des instances purement civiles tel le Département d'État. Un auteur comme Claude Welsh (1974) a en outre bien mis en évidence l'ethnocentrisme occidental prévalant dans la présentation des domaines civil et militaire comme des sphères séparées de compétences, qui ne correspond en rien à ce qui se passe dans les

pays africains, où les militaires ne jouent pas un rôle périphérique mais plutôt central par rapport à l'ensemble de la gouverne politique<sup>6</sup>.

- 7 L'approche budgétaire et comptable apparaît également contestable et peu susceptible d'intégrer les données propres aux économies de nombre d'États africains. Tout en faisant la promotion du secteur privé, la politique américaine se préoccupe essentiellement des circuits de l'économie officielle, dont elle fait la promotion par le biais des institutions de Bretton Woods (plans d'ajustement structurel) et des moyens nécessaires à une insertion accrue de l'Afrique dans les circuits de l'économie mondiale (loi sur la croissance et les opportunités, allègement de la dette, encouragement aux investissements privés). Or, à de nombreux égards, il apparaît non seulement que les politiques de développement et d'ajustement ne sont pas coordonnées avec les politiques de sécurité, mais plus encore qu'elles sont en contradiction avec celles-ci. Les plans d'ajustement structurel ont souvent incité les appareils militaires africains à des restructurations quantitatives (réductions drastiques des effectifs, freins aux politiques d'équipement des forces armées, ...). Tout en prétendant s'en démarquer, les programmes civilo-militaires américains ne développent pas davantage une approche qualitative. En effet, outre le recours aux pratiques de prédation en guise de rémunération des forces armées, l'économie de la défense en Afrique se doit de prendre également en compte les réseaux parallèles dont se servent les militaires pour arrondir leurs revenus, légalement ou illégalement. Les salaires inadéquats constituent également une source de pression pour les familles élargies, qui doivent soutenir les soldats par le biais de l'agriculture de subsistance ou par le troc. Toute politique de réforme du secteur de la sécurité en Afrique se doit d'intégrer de telles données.
- 8 Enfin, l'expérience de la guerre froide a déjà démontré l'ambiguïté de la diffusion de normes démocratiques-libérales par les États-Unis. Si, dans le contexte post-guerre froide, les États-Unis subordonnent moins qu'auparavant l'affirmation de ces normes libérales-démocratiques à la stabilité des régimes avec lesquels ils coopèrent, on ne saurait pour autant considérer que le triomphe de ces valeurs est le premier des objectifs poursuivis : en réalité, les formations civilo-militaires proposées visent à rapprocher l'appareil militaire américain des appareils de décision civils dans les pays étrangers, afin de pouvoir influencer sur les orientations qu'ils retiennent en matière de politique internationale. Ainsi, comme le rappelle Michael Mastanduno (1997), au-delà de la volonté de promouvoir la démocratie de par le monde, la politique de sécurité américaine vise avant tout le maintien de la position dominante des États-Unis dans le système international.

## **L'implication accrue des acteurs non étatiques dans la gestion des politiques de sécurité**

- 9 Les acteurs étatiques civils ne sont pas les uniques destinataires des programmes civilo-militaires américains. Selon la perspective américaine, la société civile est en Afrique un acteur de plus en plus incontournable et est appelée, par le biais de ses représentants, à participer à la redéfinition du concept même de sécurité afin que celui-ci ne soit plus l'apanage exclusif des militaires et des gouvernements. De l'avis des Américains, le manque d'intérêt et d'expertise de la population en matière de gouvernance militaire et d'enjeux stratégiques constitue l'un des obstacles au processus de transition en

Afrique. Les questions de défense et de sécurité devraient être au cœur de la lutte démocratique et les mouvements d'opposition devraient élaborer une stratégie pour intégrer ces enjeux dans le débat public. Réciproquement, il convient d'impliquer les militaires dans le processus de démocratisation, en les familiarisant avec de nouveaux acteurs (opposition, ONG, ...) avec lesquels ils n'ont pas traditionnellement traité. D'où l'adoption d'une approche multi-sectorielle du discours américain sur les relations civilo-militaires : la société civile doit jouer un rôle de catalyseur en tant que source d'information, de porte-parole de l'opinion publique et de partenaire dans le dégagement d'un consensus sur les questions de défense et de sécurité. La *civilianization* et les actions civilo-militaires, telles que promues par l'approche américaine, ont donc pour caractéristique de mettre fin à la situation dans laquelle les États et leurs agents étaient les partenaires privilégiés, sinon les uniques récipiendaires, de la coopération militaire et de défense.

- 10 Ce volet de l'action des États-Unis en matière de coopération internationale a donné lieu à des partenariats inédits au sein même de l'appareil de décision américain. En effet, un accord a été conclu entre le Pentagone et l'USAID, qui est désormais en charge des programmes civilo-militaires à destination des sociétés civiles étrangères. Engagée depuis le début des années 1990 dans la promotion de relations civilo-militaires démocratiques en Amérique latine<sup>7</sup>, ce n'est que récemment que l'agence a étendu ses activités dans ce domaine au continent africain. L'USAID elle-même sous-traite la mise en œuvre des programmes civilo-militaires, qu'elle cofinance avec le Pentagone, à certains acteurs para-gouvernementaux, tels les instituts démocrate et républicain IRI et NDI<sup>8</sup>, ou aux nombreuses ONG, relais traditionnels de son action.

## Les principales cibles : partis d'opposition, ONG, médias

- 11 Les programmes civilo-militaires destinés aux sociétés civiles locales poursuivent les objectifs suivants :
- élargir le réseau des acteurs civils ayant un droit de regard sur les institutions militaires ;
  - encourager les partis politiques d'opposition à participer plus activement aux débats sur les questions de défense et à la formulation des politiques qui s'y rapportent dans leurs pays respectifs, notamment dans leurs programmes politiques ;
  - donner à l'instruction civique une place plus importante dans la formation des militaires, mais aussi informer l'opinion publique sur les questions de défense et de sécurité et sur les règles du contrôle démocratique de l'action des forces armées ;
  - encourager les contacts des militaires avec les médias et la population, qui demeurent souvent méfiants envers les forces armées, en raison de leurs immixtions fréquentes dans la vie politique.
- 12 Pour satisfaire ces objectifs, les programmes américains cherchent tout d'abord à favoriser l'implication accrue des populations locales dans les questions de sécurité en s'appuyant sur les ONG américaines. A cet égard, l'action menée en Sierra Leone par l'USAID, par le biais de son *Office of Transition Initiative* (OTI), constitue un exemple éloquent. En effet, depuis 1996, l'OTI a entrepris une collaboration avec les ONG américaines implantées dans le pays<sup>9</sup> : *Africare*, *Care* et *World Vision*, cette dernière travaillant en collaboration avec l'UNICEF, la *George Mason University*, le *Management Systems International* (MSI), l'organisation *Search for Common Ground* (SCG), le *Christian Children's Fund* (CCF) et le NDI sont les principales d'entre elles<sup>10</sup>. Les programmes de



l'ensemble de ces ONG travaillant dans le cadre d'action défini par l'OTI, « visent à accroître la réintégration sociale des anciens combattants et des jeunes affectés par le conflit, par des stratégies de développement, d'emploi, de coopération, de dialogue et de support psychosocial. Le programme entend créer des emplois temporaires et stimuler la coopération entre les anciens combattants et les membres des communautés locales afin qu'ils travaillent ensemble dans des projets d'action civique »<sup>11</sup>. A été notamment lancé entre 2000 et 2002 le *Youth Reintegration Training and Education for Peace Program* (YRTEP), géré par l'ONG *World Vision Sierra Leone* (WVSL). Ce programme est une initiative éducative non-institutionnelle (*non formal education initiative*) destinée à 40 000 jeunes adultes, ex-combattants et non-combattants, qui combine des conseils de réorientation et de réintégration, une éducation civique, l'apprentissage de techniques agricoles et des actions d'alphabétisation. Selon l'OTI, environ 46 480 jeunes anciens combattants ou victimes du conflit ont bénéficié du programme, dans 2 000 sites différents. Par ailleurs, dans le cadre du programme, le *Christian Children Fund* (CCF) et le *Skill Training and Employment Generation* (STEG) ont mené des actions dans les districts de Koinadugu, Bombali et Tonkolili afin de rapprocher les communautés locales dans des programmes d'action civique, destinés aux anciens combattants : des matériaux de construction ont été fournis à Kondeya et Kanuya afin de permettre la réhabilitation des maisons, des routes et du barrage de Kabala. L'objectif était de faire en sorte que les anciens combattants participent ainsi à la reconstruction et contribuent à réhabiliter leur propre image auprès des populations.

- 13 Les programmes américains s'appuient aussi sur les réseaux d'ONG locales. En effet, les responsables américains considèrent que ces ONG sont souvent bien informées sur les questions de défense et de sécurité aussi bien que sur les abus perpétrés par certaines unités des forces armées. Elles peuvent donc constituer des sources d'information fiables pour les législateurs, mais aussi pour la population. Au Nigéria, le programme américain *Conflict Management*, particulièrement axé sur le nord du pays et le Delta du Niger, est fondé sur le renforcement des groupes locaux engagés dans la résolution des conflits internes au pays. Par ailleurs, dans la plupart des pays africains, les institutions et les services s'intéressant aux études stratégiques (centres universitaires, instituts spécialisés dans la recherche stratégique, ...) sont inexistantes dans le secteur civil. D'où la volonté américaine de développer au sein des ONG africaines des capacités d'expertise, à l'image de ce qui se pratique dans les *think tanks* aux États-Unis. Au Nigéria, l'OTI a ainsi financé la mise sur pied de neuf *Conflicts Managements Resources Centers* (CMRC), respectivement à Lagos, Abuja, Ibadan, Enugu, Port Harcourt, Jos, Kaduna, Kano et Sokoto et leur a fourni du matériel vidéo ainsi que de la documentation relative à la gestion des conflits. Pour compléter cette assistance, l'OTI a également subventionné le *West African NGO Network*, organisation basée à Lagos qui coordonne l'action de l'ensemble des ONG nigérianes, ainsi que du CRESNET, organisation nigériane réunissant des professionnels de la gestion des conflits, afin que ces deux organisations collaborent avec les CMRC (installations d'ordinateurs recyclés de l'OTI, connections et formations à Internet, mise en place d'un *website* spécialisé dans les questions de gestion des conflits au Nigéria)<sup>12</sup>.
- 14 Les médias constituent également une cible privilégiée des programmes américains. En Sierra Leone, le programme *Common Ground Productions Program* s'adresse aux médias, qu'il s'agit d'orienter vers un soutien aux actions de démobilisation, de réconciliation et de réintégration. Par ailleurs, l'initiative *Search for Common Ground/Talking Drum Studio* (TDS), également mise en œuvre dans le pays, constitue une autre illustration des actions



développées par l'OTI en matière de gestion post-conflit. Le TDS est voué à diffuser l'information afin d'encourager la paix, la réconciliation et la participation à la vie publique. Parmi les programmes de cet organe médiatique, figurent des émissions au cours desquelles les combattants démobilisés apportent leurs témoignages. Le TDS soutient également les radios locales de Tombo, Mankneh et Gbafth. Au Libéria également, l'OTI a financé un *Talking Drum Studio* et une *STAR Radio*. Comme en Sierra Leone, le TDS promeut une éducation civique et des programmes de réconciliation tandis que *STAR Radio*, créée en 1997, se veut une source d'information indépendante, ce qui lui a valu de nombreux affrontements avec le gouvernement de Charles Taylor. Au Nigéria, le *Media/Civil Society Support* est un programme qui encourage un dialogue critique de la société civile avec les autorités gouvernementales. En outre, l'OTI a financé la mise en place de centres Internet à disposition des journalistes nigériens et a travaillé avec les médias locaux afin d'améliorer la façon dont ils rapportent les conflits se déroulant à l'intérieur du pays. Ainsi, dans la région de Kano, le bureau de l'OTI a organisé une série de *workshops* pour les journalistes, les reporters et les éditorialistes de presse. « Ces séminaires ont fourni aux journalistes une compréhension des mécanismes de conflits et développé leur conscience du rôle positif que les médias peuvent jouer dans la gestion des conflits grâce à des reportages objectifs et nuancés qui contribuent à dissiper les rumeurs »<sup>13</sup>. Au Sénégal, des séminaires de formation aux questions de sécurité destinés à la fois aux journalistes, aux partis d'opposition et aux ONG (notamment l'ONDH et la RADDHO) ont aussi été organisés par l'USAID, en partenariat avec le NDI<sup>14</sup>.

## Les limites de l'approche au grass-roots level

- 15 Ces actions menées au « *grass-roots level* » comportent un certain nombre de limites. La première d'entre elles a trait au faible nombre d'acteurs africains effectivement touchés. Le nombre de personnes qui chaque année accède à ces programmes, bien que difficile à quantifier, semble trop dérisoire pour influencer de manière significative l'évolution de l'environnement sécuritaire africain, tandis que les budgets qui leur sont consacrés sont relativement insignifiants<sup>15</sup>. Cependant, au-delà de cet aspect quantitatif, la *civilianization* trahit un certain nombre de lacunes structurelles qui permettent de douter encore davantage de sa réelle efficacité, voire de son opportunité.
- 16 En Afrique, dans de nombreux conflits, on assiste à une démocratisation des instruments de violence, consécutive à la perte par l'État du monopole légitime de la contrainte. Or, toute la conception américaine de la *civilianization* demeure fondée sur une stricte distinction entre forces armées gouvernementales d'une part et acteurs civils de l'autre. L'une des lacunes manifestes des programmes civilo-militaires promus par les États-Unis tient incontestablement au fait que, tout en cherchant à situer la gestion des questions de défense et de sécurité en dehors des seuls circuits étatiques traditionnels, ces programmes ne prennent pas suffisamment en compte, voire ignorent l'influence croissante de groupes militarisés, se développant tantôt en marge de l'État (cas des milices au Congo Brazzaville), tantôt contre celui-ci (RUF en Sierra Leone). Le cas des milices du Congo démontre que les différents partis politiques eux-mêmes disposent de leurs propres mouvements armés. Les partis politiques, souvent présentés comme les principaux agents de la démocratisation, sont ainsi dans ce cas peu désireux de risquer une partie de leur influence en éliminant ces milices. La complexité du contexte africain, où nombre de crises et de conflits se caractérisent précisément par l'absence de frontières

entre le civil et le militaire est en réalité peu, voire pas prise en compte par la *civilianization* actuelle<sup>16</sup>. Comment pourrait dans de tels cas s'appliquer la distinction tranchée entre société civile et forces armées, sur laquelle repose toute la conception américaine des relations civilo-militaires ? Cela explique notamment que certaines initiatives se soient soldées par de cuisants échecs. C'est le cas par exemple au Nigéria, où l'OTI a soutenu toute une série d'activités visant à promouvoir une meilleure compréhension entre les diverses communautés vivant aux alentours de Jos, ville de la *Middle Belt*. Ces activités comprenaient une campagne médiatique, des *conflict-skills workshops* à destinations des leaders des groupes religieux, ethniques et de la jeunesse ainsi que le soutien à la création du *Plateau State Peace Initiative Coalition* (PESPIC), comité de 45 personnes, incluant les représentants de la société civile, de l'État et du gouvernement local ainsi que les services de sécurité. Ces initiatives n'ont pas permis d'éviter les sanglants affrontements communautaires, qui se sont soldés par 500 morts et ont démontré les limites objectives des interventions tierces en matière de prévention des conflits.

- 17 En réalité, plus qu'un instrument efficace de gestion des conflits, on doit voir dans la *civilianization* le moyen d'une stratégie d'influence, à défaut d'une politique de présence, qui passe par une tentative de pénétration et d'instrumentalisation des réseaux civils par l'appareil militaire américain, qui coordonne l'action des autres agences américaines, gouvernementales et non-gouvernementales. Les actions civilo-militaires à destination de la société civile organisée, menées par le biais des ONG, sont parfois un moyen détourné de se livrer à des pratiques de renseignement. Se pose ainsi la question du rôle des ONG dans la conduite de la politique des États-Unis en Afrique.

En effet, dans le domaine du renseignement, l'administration américaine a tiré un très grand profit de son financement des ONG locales ou américaines. Elle a compris que sa politique étrangère ne pouvait pas dépendre des seules relations diplomatiques et des ambassades : ses relations avec les ONG lui permettent de ne plus recourir au seul canal de l'information officielle<sup>17</sup>.

- 18 Le rôle des ONG américaines impliquées dans la mise en œuvre de la *civilianization* est particulièrement problématique. Il convient en effet de se préoccuper des stratégies d'infiltration politique assez fines développées par les États-Unis, qui instrumentalisent le discours humaniste et démocratique au profit de leurs intérêts politico-économiques et cherchent à étendre leur modèle culturel. Dans le cadre des programmes civilo-militaires, cette stratégie d'infiltration passe tout d'abord par la sélection de domaines à forte légitimité politique, puis par l'identification d'acteurs clés pour l'*empowerment*. Les ONG américaines deviennent ainsi de véritables poissons-pilotes de l'État américain car elles travaillent de concert avec les ministères nationaux, ce qui permet également de satisfaire les stratégies de conquête des marchés locaux : en Sierra Leone, dans le cadre du programme YRTEP, le CCF a par exemple travaillé en étroite collaboration avec le ministère américain de l'Énergie, qui a fourni un support technique à toutes les activités de reconstruction. L'USAID elle-même affirme d'ailleurs que les États-Unis sont les principaux bénéficiaires de son action. Les actions plus spécifiquement destinées à des acteurs locaux apparaissent pour leur part comme des entreprises de diffusion des normes américaines, qui se traduisent par de véritables phénomènes de « *social learning* »<sup>18</sup>.
- 19 Enfin, la mobilisation des acteurs non étatiques locaux renvoie au problème plus général de la représentativité et de la légitimité réelle de ces acteurs :

Là où des processus de démocratisation sont en cours, les politiques de promotion de la « société civile » peuvent venir se substituer à une représentation démocratique locale. [...]. L'argumentation sur la légitimité comporte plusieurs variantes. L'une d'elles s'appuie sur une proximité supposée avec la « base » ou le « terrain », le fameux *grass roots level*. La notion de proximité tend à se substituer à celle de représentativité (on ne s'exprime pas « au nom de » mais on est « plus proche » et, de ce fait, plus légitime). La sous-traitance généralisée [...] aux ONG, maintenant largement pratiquée tant par les organisations internationales que par les gouvernements, nourrit cette logique et s'en nourrit à son tour. [...]. La contestation de l'ordre établi constitue une autre source de justification : les associations sont alors légitimées parce qu'elles exercent une fonction tribunitienne ou d'alerte (Pouligny, 2001)<sup>19</sup>.

- 20 Par ailleurs, comme pour les actions menées dans un cadre institutionnel, se pose la question de la capacité des modèles de relations civilo-militaires américains à réellement épouser le contexte local dans lequel ils sont promus. En effet, la *civilianization* telle qu'elle est conçue aux États-Unis tend à négliger la diversité des institutions politiques, des cultures et des modalités de gouvernance, par le biais desquelles une politique de sécurité peut également rencontrer un large écho et satisfaire les aspirations du plus grand nombre. Les schémas de relations civilo-militaires proposés par les États-Unis ne prennent pas ou peu en compte les initiatives locales visant à réorganiser selon une voie originale le secteur de la sécurité. Or, certaines fonctions sécuritaires ont été réorganisées de manière originale au niveau communal en Afrique de l'Ouest. Le rôle joué par les *Kamajors*, milices d'autodéfense, levées en pays méné à l'initiative des autorités locales afin de pallier l'inefficacité des forces armées et protéger les populations civiles contre les exactions du RUF en Sierra Leone, est à cet égard éloquent. Sans totalement ignorer ce type de spécificités locales – les États-Unis ayant soutenu le Président Tejan Kabbah dans ses réformes visant à institutionnaliser les *Kamajors* – il est évident que la priorité des programmes civilo-militaires va à la réorganisation du secteur de la sécurité conformément aux standards américains.

## Conclusion

- 21 Les programmes civilo-militaires américains participent des stratégies de démocratisation et de *nation-building*, visant à la fois à prévenir et à gérer les conflits africains. L'introduction de ces programmes dans la coopération américano-africaine ne signifie pas cependant que les stratégies de démocratisation sont appelées à se substituer aux stratégies militaires : elles se limitent à les accompagner et l'on constate que les programmes d'instruction militaire traditionnels demeurent largement plus importants, aussi bien en termes de dotation budgétaire que d'effectifs formés. La conciliation des actions d'essence strictement militaire et des actions de *nation-building* semble vouée à satisfaire un double objectif : rendre aux États africains le contrôle de leur souveraineté et de leur autorité ; exporter le triple modèle libéral de la paix démocratique, économique et institutionnelle. Conformément à ce second objectif, la fin ultime de la *civilianization* est de familiariser les responsables civils africains (institutionnels comme non-étatiques) avec les valeurs politiques américaines et de leur donner les moyens d'appliquer de tels principes dans leur propre pays.

## BIBLIOGRAPHIE

- DENECE E., SOHM G., 1998. « Les ONG à la conquête de nouveaux marchés », *Défense nationale*, décembre : 86-97.
- FINER S., 1962. *The Man on the Horse Back: The Role of the Military in Politics*. Oxford, Pall Mall Press.
- HUNTER W., 1994. « Les contradictions du contrôle par les civils : Argentine, Brésil et Chili dans les années 1990 », *Third World Quarterly*, 15 : 633-653.
- HUNTINGTON S., 1985 [1957]. *The Soldier and the State*. Harvard, The Belknap Press of Harvard University.
- JANOWITZ M., 1971 [1960]. *The Professional Soldier: a Social and Political Portrait*. New York, Free Press (ancienne édition : *The Professional Soldier*. The Free Press of Glencoe).
- MACDONALD B.S., 1997. *Military Spending in Developing Countries: How much is too much?* Montréal, McGill-Queen's University Press.
- MASTANDUNO M., 1997. « Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and the US Grand Strategy after Cold War », *International Security*, vol. 21 (printemps).
- MBODJE P.S., 1999. « Civils-militaires : les bonnes relations, gage de stabilité », *Le Soleil*, 14 septembre, Dakar.
- MOUKOKO MBONJO P., 1993. « Régimes militaires et transition démocratique en Afrique : à la recherche d'un cadre d'analyse théorique », *Afrique 2000*, 13 (mars) : 39-58.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE, 1997. *Rapport de la mission d'évaluation sur les relations civil-militaires : Afrique de l'ouest et Afrique centrale*, 18 mars-10 avril 1997.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE, 1999. *Rapport du séminaire Le rôle du législateur dans la défense et la sécurité nationale*, Dakar, 19-22 avril.
- NELSON-PALLMEYER J., 1997. *School of Assassin: The Case for Closing the School of Americas and for Fundamentally Changing US Foreign Policy*. New York, Orbis Books.
- OTI, 2001. *Field Report Nigeria*, août-septembre : 2.
- POULIGNY B., 2000. « Promoting Democratic Institutions in Post-Conflict Societies: Giving Diversity a Chance », *International Peacekeeping*, vol. 7, 3 (Autumn): 25, 17-35.
- POULIGNY B., 2001 « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque : la naissance d'une "internationale civile" », *Critique internationale*, 13 (octobre).
- SEN I., 1999. « Relations civils-militaires : le NDI tient un séminaire à Dakar », *Nouvel Horizon*, 165 (16 avril), Dakar.
- SOKOLSKY J.J., 2002 « Les enseignements de la vieille (et de la nouvelle) école : la formation et la coopération militaire internationale des États-Unis et la diffusion des normes de relations civilo-militaires », *Revue Etudes Internationales*, vol. XXXII, 2 (juin) : 253-274.
- WELCH E.C., 1974. « The Dilemma of Military Withdrawal from Politics: Considerations from Tropical Africa », *African Studies Review*, vol. 17, 1 (avril).

## NOTES

1. A propos de la conception américaine des relations civilo-militaires, voir Huntington (1985), Janowitz (1971), Finer (1962).
2. Initialement, la mise en place de tels programmes a été imposée par le Congrès au lendemain de la guerre froide, afin de restaurer l'image des militaires américains impliqués dans la formation de militaires étrangers ayant par la suite perpétré des coups d'État ou commis de graves exactions, notamment en Amérique latine. Voir Nelson-Pallmeyer (1997).
3. Voir Macdonald (1997).
4. National Democratic Institute (1999).
5. Voir Sokolsky (2002).
6. Voir également Moukoko (1993).
7. Voir Hunter (1994).
8. National Democratic Institute (1997).
9. USAID, *OTI Sierra Leone Program Description* : [www.usaid.gov/hum\\_response/oti/country/sleone/progdesc.html](http://www.usaid.gov/hum_response/oti/country/sleone/progdesc.html)
10. L'OTI a également collaboré avec le UNDP, l'UN/DHA, le *British DFID* et la Banque mondiale.
11. OTI, *Sierra Leone Report* (p. 4) : [www.usaid.gov/hum-response/oti/country/sleone/rpt0102.html](http://www.usaid.gov/hum-response/oti/country/sleone/rpt0102.html)
12. Ces activités se sont faites en collaboration avec l'Institut *Louis Berger International* et ont été closes à la fin de l'année 2002.
13. OTI, *Field Report Nigeria*, août-septembre 2001 : 2.
14. Mbodje (1999), Sen (1999).
15. Entre 1996 et 1998, l'assistance fournie par l'OTI au Libéria s'est élevée à 2 210 000 millions de dollars. Entre 1996 et 2002, le montant total de l'assistance de l'OTI en Sierra Leone s'est élevé à 4 671 580 millions de dollars. Au Nigéria, depuis le lancement de son programme en 1999, l'OTI a fourni 12,6 millions de dollars aux groupes de la société civile locale, aux ONG nigérianes, aux administrations locales et aux médias.
16. L'approche aujourd'hui adoptée en matière civilo-militaire ne fait d'ailleurs pas l'unanimité au sein même du Pentagone. Les Forces spéciales présentes en Somalie (Rangers, Delta Force, ...), sont totalement opposées à la façon dont les États-Unis font actuellement la promotion des relations civilo-militaires. En effet, selon eux, Mogadiscio a démontré que chaque habitant, chaque membre de la population civile pouvait être un combattant potentiel.
17. Entretien avec Chris Kumoyah, responsable des programmes Afrique au sein du *National Democratic Institute* (NDI), novembre 2000, Washington D.C.
18. Voir Denece & Sohm (1998).
19. Voir également Pouligny (2000).

---

## RÉSUMÉS

Au cours des dernières années, la politique du Pentagone en Afrique subsaharienne a en partie consisté à susciter l'investissement accru des acteurs civils locaux (parlementaires, ONG, médias) dans la mise en œuvre des programmes de sécurité. Cet article analyse les mécanismes de

socialisation politique à l'œuvre dans cet aspect méconnu de la coopération militaire et les tentatives de formalisation des standards sécuritaires africains en fonction des normes et des valeurs qui prévalent aux États-Unis. Ces actions apparaissent avant tout comme les instruments d'une stratégie d'influence passant par une tentative de pénétration et d'instrumentalisation (souvent à des fins de renseignement) des réseaux civils locaux par l'appareil militaire américain, qui coordonne l'action des autres agences gouvernementales (USAID) et non-gouvernementales (ONG mais aussi Instituts démocrate et républicain).

Over the last few years, the policy of the Pentagon in sub-Saharan Africa has partly consisted in encouraging the increased involvement of local civilian actors (members of parliament, NGOs, the media) in the implementation of security programmes. This article analyses the mechanisms of political socialisation at work in this under-examined aspect of military cooperation and attempts to formalise African security standards according to the norms and values which prevail in the United States. These actions appear above all to serve as the instruments of a strategy to exert increased influence through an attempt to penetrate and manipulate (often for intelligence purposes) local civilian networks by the American military apparatus, which coordinates the action of other governmental (USAID) and non-governmental (NGOs and Democrat and Republican Institutes) agencies.

## INDEX

**Mots-clés :** Afrique, coopération sécuritaire, États-Unis, ONG, sécurité, socialisation politique

**Keywords :** United States - Africa - Security - NGOs - political socialisation - military cooperation

## AUTEUR

NIAGALÉ BAGAYOKO-PENONE

IRD